

Andrzej Nowakowski

Odrzucenie skargi w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym

Palestra 29/3-4(327-328), 1-8

1985

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ORGAN NACZELNEJ RADY ADWOKACKIEJ

WYDAWNICTWO PRAWNICZE — ROK XXIX — 327—328 — MARZEC—KWIECIEŃ 1985 II.

ANDRZEJ NOWAKOWSKI

ODRZUCENIE SKARGI W POSTĘPOWANIU PRZED NACZELNYM SĄDEM ADMINISTRACYJNYM

W artykule przedstawiono przyczyny odrzucenia skargi przez NSA oraz stadia procesowe, w których może to nastąpić (ze szczególnym uwzględnieniem przepisu art. 204 § 1 k.p.a.), wraz z propozycjami de lege ferenda.

Naczelny Sąd Administracyjny, działający od 1.IX.1980 r., stanowi istotne novum w polskim systemie organów wymiaru sprawiedliwości. Czteroletni okres, jaki upłynął od ustanowienia instytucji NSA, był przede wszystkim okresem zbierania doświadczeń w zakresie rozpoznawania skarg wpływających na wokandę sądu. Umocnieniu prawnoustrojowej pozycji NSA nie sprzyjały niejasne i zbyt ogólnikowo sformułowane przepisy proceduralne zawarte w znowelizowanym k.p.a., a dotyczące przede wszystkim właściwości rzeczowej sądu administracyjnego. Wykładnia tych przepisów dokonywana przez sąd przy rozpoznawaniu konkretnego wypadku ma istotne znaczenie dla nadania skardze dalszego biegu bądź odrzucenia skargi. Sąd też w niniejszym opracowaniu autor dokona analizy przyczyn i form odrzucenia skargi w postępowaniu przed NSA.

I

Opierając się na przepisach noweli do k.p.a. z dnia 31.I.1980 r.,¹ można wyprowadzić wniosek, że zaskarżeniu do NSA podlegają tylko te kategorie ostatecznych decyzji administracyjnych, które łącznie spełniają następujące warunki: a) mieszczą się w granicach określonych w art. 196 § 2 pkt 1—20 k.p.a., b) czynią zadość pojęciu „sprawy indywidualnej” prowadzonej przed organem administracji państwowej albo przed innym upoważnionym podmiotem (instytucją, czyli tzw. zakładem administracyjnym, przedsiębiorstwem, organizacją społeczną itp.), zgodnie z treścią art. 1 § 1 i 2 k.p.a., c) nie zostały wyłączone spod działania kodeksu na mocy przepisu art. 3 § 2 k.p.a.² Ponadto przepis art. 196 § 3 k.p.a. przewiduje możliwość „niesienia skargi do NSA na podstawie „ustaw szczególnych”. Według stanu prawnego na dzień 1.I.1985 r. można mówić o rzeczywistym rozszerzeniu zakresu kompetencji NSA — w porównaniu ze stanem obowiązującym w dniu 1.IX.1980 r. — w następujących wypadkach unormowanych w:

¹ Tekst jednolity: Dz. U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26.

² Z. Janowicz: Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym, Warszawa—Poznań 1982, s. 99.

1) art. 15 ustawy z 31.VII.1981 r. o kontroli publikacji i widowisk (odmowne decyzje cenzorskie),³

2) art. 13 ust. 5 ustawy z 26.III.1975 r.-Prawo celne w brzmieniu nadanym ustawą z 31.VII.1981 r. (przepadek określonych informacji i materiałów szkodliwych dla interesów PRL),⁴

3) art. 52 ustawy z 26.II.1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej (decyzje podatkowe dotyczące tych jednostek) z jednoczesną modyfikacją treści art. 196 § 2 pkt 11 k.p.a.,⁵

4) art. 42 ustawy z 22.XI.1983 r.-Prawo dewizowe (niektóre decyzje z zakresu obrotu dewizowego),⁶

5) art. 4 ust. 4 oraz art. 51 ustawy z 26.I.1984 r.-Prawo prasowe (odmowa udzielenia prasie informacji oraz decyzje z zakresu reglamentacji działalności prasowej),⁷

6) art. 20 ustawy z 6.IV.1984 r. o fundacjach (decyzje ministrów właściwych ze względu na przedmiot fundacji),⁸

7) art. 2 ustawy z 3.VII.1984 r. o zmianie ustawy-Prawo celne (decyzje dotyczące należności celnych przypadających od państwowych jednostek organizacyjnych) z jednoczesnym skorygowaniem treści art. 196 § 2 pkt 11 k.p.a.⁹

Stosując wykładnię *argumentum a contrario*, należy stwierdzić, że brak któregośkolwiek z trzech podanych wyżej warunków uniemożliwia zaskarżenie wadliwej decyzji do NSA.¹⁰ Ustawodawca wprowadził niewątpliwie te rygorystyczne warunki po to, aby przynajmniej w pierwszym okresie powstrzymać zbyt duży wpływ skarg do NSA. Z drugiej strony przepis art. 16 § 2 k.p.a., stanowiący generalną „wytęczną” procedury administracyjnej przemawiająca na rzecz powszechności skargi do NSA, każe traktować wstępną kwalifikację skarg z dużą ostrożnością przy uwzględnieniu zasady, że wszelkie wątpliwości w ocenie prawnej przemawiają za dopuszczalnością skargi (*in dubio pro actione*).¹¹ W tym też kierunku zmierza obecne orzecznictwo NSA.¹²

³ Dz. U. z 1981 r. Nr 20, poz. 99; zmiany: Dz. U. z 1983 r. Nr 44, poz. 204 i z 1984 r. Nr 5, poz. 24.

⁴ Dz. U. z 1975 r. Nr 10, poz. 56; zmiana: Dz. U. z 1981 r. Nr 20, poz. 99.

⁵ Dz. U. z 1982 r. Nr 7, poz. 55.

⁶ Dz. U. z 1983 r. Nr 63, poz. 288. Sprawy dewizowe były początkowo wyłączone spod kontroli NSA. Zob. w tej materii: postanowienie NSA w Warszawie z 21.IV.1982 r. II SA 551/82 (nie publikowane) odrzucające skargę; A. Zieliński: Zakres przedmiotowy kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego, „Nowe Prawo” 1984, nr 4, s. 13. Pierwotna wersja projektu prawa dewizowego wniesiona do Sejmu przez Radę Ministrów nie przewidywała kompetencji NSA. Wprowadzono ją w wyniku prac sejmowych komisji: Prac Ustawodawczych oraz Planu Gospodarczego, Budżetu i Finansów.

⁷ Dz. U. z 1984 r. Nr 5, poz. 24.

⁸ Dz. U. z 1984 r. Nr 21, poz. 97.

⁹ Dz. U. z 1984 r. Nr 34, poz. 183. Poprawka ta jest związana z zamierzoną ratyfikacją przez PRL konwencji przewidującej zaskarżalność orzeczeń organów celnych do sądu.

¹⁰ Na przykład postanowieniem z dnia 3.XI.1980 r. SA 382/80 NSA odrzucił skargę, albowiem postępowanie w sprawie było wyłączone z przepisów k.p.a. w myśl art. 3 § 2 pkt 1 k.p.a. (ONSA 1981 r. z. 1, s. 50).

¹¹ A. Zieliński: Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, „Państwo i Prawo” 1980, nr 4, s. 37.

¹² W uzasadnieniu do postanowienia z dnia 29.VI.1982 r. II SA 413/82 odrzucającego skargę, NSA stwierdził, że przy ocenie zakresu kompetencji sądu nie powinno się w zasadzie wyselekcjonować z określonej ustawy fragmentów jej regulacji i rozpatrywać ich z punktu widzenia pojęć używanych w art. 196 § 2 k.p.a. w izolacji od całokształtu danej ustawy. Por. A. Zieliński: Zakres przedmiotowy (...), jw., s. 9-10.

Natomiast wadą konstrukcyjną normy prawnej zawartej w art. 196 § 2 pkt 1—20 k.p.a. jest jej niejasność i ogólnikowość. Sprzyja to powstawaniu rozmaitych interpretacji, idących bądź to w kierunku rozszerzenia, bądź też w kierunku zawężenia prawa do wniesienia skargi. Stąd też orzecznictwo sądowe w tej materii ulegało wahaniom, zwłaszcza w okresie lat 1982—1983. Postaram się to wykazać na przykładzie przepisu art. 196 § 2 pkt 19 k.p.a., dopuszczającego wniesienie skargi do NSA na decyzje z zakresu „zatrudnienia i spraw socjalnych”. Otóż w pierwszym okresie obowiązywania noweli do k.p.a. NSA zajmował stanowisko, że ochrona prawna przed NSA, zgodnie z zasadą trwałości stosunku pracy, przysługuje mianowanym funkcjonariuszom państwowym (zgodnie z tradycją sięgającą jeszcze judykatury NTA). Zapis zawarty w art. 196 § 2 pkt 19 k.p.a. był uważany za wystarczający do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.¹³ Początkowo NSA nie odrzucał skarg pentetów-mianowanych funkcjonariuszy państwowych i orzekał merytorycznie. Sytuacja ta uległa zmianie po uchwaleniu przez Sejm w dniu 16.IX.1982 r. ustawy o pracownikach urzędów państwowych.¹⁴ Artykuł 38 ust. 2 tej ustawy przyznał mianowanym urzędnikom państwowym określonym w ustawie legitymację do wniesienia skargi do NSA, co nawiązywało do sytuacji prawnej znanej w okresie Polski międzywojennej. W zmienionej sytuacji prawnej NSA (a także Sąd Najwyższy) zajął stanowisko, że ogólny przepis art. 196 § 2 pkt 19 k.p.a. nie stanowi wystarczającej legitymacji do wniesienia skargi.¹⁵ Sąd Najwyższy zaś podkreślił, że to uprawnienie powinno być skonkretyzowane w ustawie szczególnej, traktowanej jako *lex specialis* w rozumieniu art. 196 § 3 k.p.a. Takie stanowisko judykatury uszczupliło krąg podmiotów spośród mianowanych funkcjonariuszy państwowych uprawnionych do wniesienia skargi do NSA w razie niezgodnego z prawem rozwiązania bądź przekształcenia stosunku pracy. Podważyło to powszechność zasady znanej jako ogólna ochrona pracownika przed rozwiązaniem stosunku pracy. Jednakże już po przyjęciu przez Sejm wspomnianej ustawy Sąd Najwyższy dopuścił możliwość przyjęcia do rozpoznania przez NSA skargi mianowanego funkcjonariusza państwowego jedynie na podstawie przepisu art. 196 § 2 pkt 19 k.p.a.¹⁶ Niewątpliwym wpływem na doktrynę i orzecznictwo miała tutaj okoliczność obowiązywania licznych obostrzeń i rygorów związanych ze stanem wojennym, a co za tym idzie — wzmożonej dyspozycyjności tej grupy pracowniczej.

Ta oczywista fluktuacja orzecznictwa najwyższej instancji sądowej w PRL w tak ważnej i delikatnej materii, jaką stanowi zakres dopuszczalności skargi do NSA, organiczna użyteczność norm generalnych zawartych w znowelizowanym k.p.a., a szczególnie przepisów art. 16 § 2 oraz art. 196 § 1 tego kodeksu. Stan ten wymaga

¹³ NSA rozpoznal co do istoty m.in. skargę asesora notarialnego (wyrok NSA w Warszawie z 4.IX.1981 r. II SA 505/81, OSPIKA 1982, z. 9—10, s. 352—353 z aprobującą glosą S. Dalki) oraz skargę funkcjonariusza pożarnictwa (wyrok NSA w Warszawie z 23.X.1981 r. II SA 590/81, OSPIKA 1982, z. 12, s. 443—450 z aprobującą glosą M. Mincer). W obu wypadkach chodziło o rozwiązanie stosunku pracy nawiązanego w drodze mianowania (jednostronnego aktu administracyjnego).

¹⁴ Dz. U. z 1982 r. Nr 31, poz. 214; zmiana: Dz. U. z 1984 r. Nr 35, poz. 187.

¹⁵ Takı pogląd wyraża uchwała połączonych Izb Cywilnej i Administracyjnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 1.III.1983 r. III AZP 11/82, OSPIKA 1984, z. 1, s. 1—3 z krytyczną glosą E. i J. Lętowskich. Doktryna aprobowala poprzednie rozstrzygnięcia NSA w tej materii, odnosząc się krytycznie do odmiennego stanowiska połączonych Izb Sądu Najwyższego.

¹⁶ Możliwość taka została zawarta w uchwale składu siedmiu sędziów Izby Cywilnej i Administracyjnej Sądu Najwyższego z 11.XI.1982 r. III AZP 6/82, wpisanej do księgi zasad prawnych. Uchwała ta jest tylko cytowana w uchwale obu Izb Sądu Najwyższego z dnia 1.III.1983 r. III AZP 11/82, OSPIKA 1984, z. 1, s. 1.

odpowiednich zmian w ustawodawstwie, do czego powrócę w końcowej części swych wywodów.

II

Znowelizowany k.p.a. używa w art. 204 § 1 ogólnego pojęcia „niedopuszczalności skargi” jako przyczyny jej odrzucenia przez NSA. W nauce prawa administracyjnego podkreśla się, że decyzja w sprawie indywidualnej, czyli akt administracyjny, od którego skarga jest *ex lege* niedopuszczalna albo została odrzucona przez sąd administracyjny, staje się prawomocna.¹⁷ Dopóki ta przesłanka nie zostanie spełniona (np. strona wyczerpała tok instancji, skarga do NSA jest przewidziana w ustawie, ale nie upłynął jeszcze miesięczny termin do wniesienia skargi), można mówić jedynie o ostateczności, a nie o prawomocności decyzji.¹⁸

Same przyczyny niedopuszczalności skargi mogą być różne. Pamiętając o tym, że skarga do NSA stanowi pismo procesowe *sui generis* w swej treści i formie zbliżone do rewizji w postępowaniu cywilnym (art. 370 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a.), można wnioskować, że niektóre braki formalne skargi mogą być konwalidowane i nie muszą spowodować jej odrzucenia. Chodzi tu o takie braki, jak uchybienie terminu do wniesienia skargi, który może być przywrócony, lub inne jakieś nieścisłości (np. brak dokładnego oznaczenia przedmiotu sporu lub nieuiszczenie wpisu), co może być uzupełnione. Skarga podlega z mocy prawa odrzuceniu, jeżeli NSA w toku wstępnej kwalifikacji stwierdzi którąkolwiek z negatywnych przesłanek procesowych wyżej wymienionych. Może tu chodzić o wypadek powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*), spór sądowy w tej samej sprawie w toku (*lis pendens*), niewyczerpanie przez skarżącego toku instancji w postępowaniu administracyjnym, wreszcie niedopuszczalność drogi postępowania przed NSA.

Ponieważ przesłanki o charakterze *res iudicata* oraz *lis pendens* w praktyce postępowania przed NSA występują niezmiernie rzadko, przeto zajmę się pozostałymi przesłankami niedopuszczalności skargi.

Strona, jeśli nie jest nią prokurator (art. 199 § 2 k.p.a.), może zaskarżyć decyzję administracyjną do NSA dopiero po wyczerpaniu toku instancyjnego, gdy decyzja podlega z mocy ustawy zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Strona nie ma legitymacji procesowej do zaskarżenia do NSA wadliwej decyzji organu I instancji z pominięciem zwykłego trybu odwoławczego. Gdyby mimo tych ograniczeń proceduralnych strona chciała skierować skargę do NSA nie korzystając z przysługującego jej odwołania do organu administracyjnego II instancji, to sąd administracyjny odrzuci skargę, jako przedwczesną.¹⁹ Do tej grupy wypadków należy zaliczyć również sytuację przewidzianą w art. 200 § 2 k.p.a., kiedy to na skutek skargi petenta wniesionej do NSA za pośrednictwem organu administracyjnego, który wydał zaskarżoną decyzję w ostatniej (tj. II instancji), dochodzi do zmiany, uchylenia bądź stwierdzenia nieważności decyzji przez ten organ we własnym zakresie bez kierowania skargi do NSA. Jest to instytucja procesowa nie znana w przedwojennym postępowaniu przed NTA. Wtedy to — analogicznie jak obecnie w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym — obowiązywała zasada kierowania skargi na decyzję organu wyłącznie za pośrednictwem NTA. Intencją współczesnego ustawodawcy było niewątpliwie odciążenie NSA i umożliwienie

¹⁷ Z. Janowicz: *op. cit.*, s. 99.

¹⁸ W. Dawidowicz: *Postępowanie administracyjne — Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 97 i n.

¹⁹ Zob.: postanowienie NSA w Warszawie z 4.V.1982 r. II SA 628/82; W. Dawidowicz: *op. cit.*, s. 125.

sanacji wadliwych decyzji we własnym zakresie przez odpowiedni organ. Co się zaś tyczy wykładni przepisu art. 200 § 2 k.p.a., to NSA wyraził opinię, że decyzja administracyjna wydana na podstawie tego przepisu jest rozstrzygnięciem wydanym w I instancji i dlatego przysługuje od niej wyłącznie odwołanie w trybie instancyjnym, a nie skarga do sądu administracyjnego.²⁰ Uważam, że jest to pogląd nietrafny. Może się bowiem zdarzyć w praktyce, że organem wydającym decyzję w trybie art. 200 § 2 k.p.a. będzie naczelny (centralny) organ administracji państwowej, od którego rozstrzygnięcia odwołanie nie przysługuje, a tylko środek *quasi-odwoławczy*, wprowadzony nowelą z 1980 r. w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten organ (art. 127 § 3 k.p.a.). Tak więc utrzymanie powyższego poglądu w orzecznictwie NSA może wydatnie ograniczyć uprawnienie do składania skarg przez zainteresowane podmioty.

Należy tu podkreślić, że zgodnie z dyspozycją art. 204 § 1 k.p.a. skarga podlega odrzuceniu, jeżeli jest ona „z innych przyczyn niedopuszczalna”. Pojęcie tych „innych przyczyn” jest bardzo szerokie i zarazem mało precyzyjnie określone w przepisach k.p.a. Przesłanki negatywne uniemożliwiające rozpoznanie danej sprawy przez NSA mogą mieć również charakter procesowy (brak zdolności sądowej i procesowej strony lub brak legitymacji procesowej). Są to braki formalne, nie podlegające konwalidacji. Dla zilustrowania wagi zagadnienia można sięgnąć do przepisu art. 197 k.p.a. Przepis ten stanowi, że podmiotem legitymowanym do wniesienia skargi jest nie tylko strona (oraz prokurator występujący na prawach strony), ale również organizacja społeczna, biorąca — zgodnie z jej celami statutowymi oraz interesem społecznym — udział w postępowaniu administracyjnym. Warunkiem udziału danej organizacji społecznej w tym postępowaniu jest dopuszczenie jej przez organ prowadzący sprawę, co może nastąpić w formie postanowienia (art. 31 § 2 k.p.a.). Brak uzasadnionego interesu prawnego danej osoby w postępowaniu oraz niedopuszczenie organizacji społecznej do udziału w sprawie powoduje, że podmioty te nie mają legitymacji procesowej, wobec czego wniesiona przez nie skarga podlega odrzuceniu przez NSA.²¹

W praktyce najczęściej dochodzi do odrzucenia skargi na skutek niedopuszczalności drogi postępowania przed NSA. Na podstawie fragmentarycznych danych pochodzących jeszcze z 1981 r. około 4% skarg wpływających do NSA dotyczyło rozstrzygnięć administracyjnych nie podlegających w ogóle kontroli sądowej.²² Niedopuszczalność drogi postępowania przed NSA należy interpretować jako: a) niedopuszczalność wniesienia skargi na ostateczną, wadliwą decyzję administracyjną do jakiegokolwiek organu, b) niedopuszczalność wniesienia skargi jedynie do NSA przy utrzymaniu prawnych możliwości wniesienia skargi (pozwu) do innych organów sądowych (*quasi-sądowych*). Ustawa z 31.I.1980 r., zmieniająca k.p.a., utrzymała w art. 12 ust. 3 dualizm w zakresie środków prawnych przysługujących stronie od ostatecznych rozstrzygnięć administracyjnych.²³ W wypadku gdy na wokandę NSA trafi skarga podlegająca rozpoznaniu przez inny organ niż NSA i w innym trybie, wówczas NSA skargę odrzuci.²⁴

²⁰ Postanowienie NSA w Warszawie z 29.IX.1981 r. SA 2448/81 (odrzucające skargę na decyzję wydaną w trybie art. 200 § 2 k.p.a.), OSPIKA 1982, z. 7—8, s. 244 z krytyczną glosą W. Dawidowicza.

²¹ Zob.: postanowienie NSA w Warszawie z 21.X.1981 r. II SA 668/81, ONSA 1981, z. 2, s. 167—168.

²² S. Zawadzki, J. Świątkiewicz: Z doświadczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, „Państwo i Prawo” 1981, nr 6, s. 7.

²³ Dz. U. z 1980 r. Nr 4, poz. 8.

²⁴ Na przykład na podstawie przepisu art. 38 ustawy z 24.X.1974 r.-Prawo wodne (Dz. U.

W tym miejscu należałoby zaznaczyć, że nie można wnieść skargi do NSA na decyzję administracyjną wydaną w II instancji w trybie art. 138 § 2 k.p.a., tzn. na decyzję o charakterze kasacyjnym, która uchyliła decyzję organu I instancji i przekazała mu sprawę do ponownego rozpoznania. Judykatura Sądu Najwyższego stanęła na stanowisku, że tego rodzaju decyzje nie mają charakteru ostatecznego, gdyż organ II instancji nie orzekł w sprawie co do istoty.²⁵ Również w razie skorzystania przez właściwy organ administracyjny z przepisu art. 199 § 3 k.p.a., jeśli jego działanie w trybie nadzoru zmierza do zmiany, uchylenia lub stwierdzenia nieważności zakwestionowanej decyzji administracyjnej, stronie nie przysługuje prawo wniesienia skargi do NSA, a w razie jej wniesienia podlega ona odrzuceniu.²⁶ W ostatnim czasie zarówno NSA jak i organy administracji państwowej na ogół informują strony wyjaśniając im, od jakich rodzajów rozstrzygnięć skarga przysługuje oraz jakie decyzje pozostają nadal niezaskarżalne.

III

Odrzucenie skargi przez NSA z powodu jej niedopuszczalności (art. 204 § 1 k.p.a.) może nastąpić — podobnie jak odrzucenie pisma procesowego (pozwu, wniosku, rewizji) w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym — w różnym stadium postępowania i w różnym trybie.

1. Najczęściej NSA odrzuca skargę *a limine* w toku jej wstępnej kwalifikacji. Zachodzi to wówczas, gdy ocena prawna skargi daje podstawę do stwierdzenia braku uprawnień sądu administracyjnego do merytorycznego rozpoznania skargi.²⁷ Jeśli skarga do NSA jest niedopuszczalna, nie jest wówczas możliwa również skarga do sądu administracyjnego o wznowienie postępowania w danej sprawie.²⁸ Ilekroć NSA nie rozstrzyga co do istoty sprawy, tylekroć orzeka w formie postanowienia (art. 354 k.p.c.), również w razie odrzucenia skargi.²⁹ Do postanowień NSA stosuje się odpowiednio przepisy o wyrokach (art. 361 k.p.c.). Sąd administracyjny bada dopuszczalność skargi w składzie 3-osobowym na posiedzeniu niejawnym (art. 47 § 4 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a.).³⁰

2. NSA może jednak zamiast na posiedzenie niejawne skierować skargę na posiedzenie jawne i wyznaczyć rozprawę (art. 148 § 2 k.p.c.) także w razie wątpliwości co do dopuszczalności skargi. Bywają sytuacje, kiedy ocena prawna skargi

z 1974 r. Nr 38, poz. 230) odwołanie strony od decyzji odszkodowawczej wydanej przez organ administracji państwowej rozpoznaje sąd powszechny. W tym wypadku skarga do NSA jest niedopuszczalna. Zob. postanowienie NSA w Warszawie z dnia 19.II.1981 r. SA 490/81 (odrzucające skargę), ONSA 1981, z. 1, s. 84—86.

²⁵ Uchwała składu siedmiu sędziów Izby Cywilnej i Administracyjnej Sądu Najwyższego z dnia 19.I.1983 r. III AZP 7/82, OSNCP 1983, z. 9, poz. 127.

²⁶ Postanowienie NSA w Warszawie z 1.VI.1982 r. II SA 595/82, „Gazeta Prawnicza” z 14.X.1982 r., s. 8. W postanowieniu tym NSA zajął stanowisko, że w wypadku gdy strona wniosła skargę w trybie nadzoru do naczelnego organu administracji państwowej na ostateczną decyzję administracyjną organu II instancji, nie przysługuje stronie prawo wniesienia skargi do NSA, gdyż wybrała administracyjny, a nie sądowy tryb weryfikacji wadliwej decyzji. Sąd stanął też na stanowisku, że tego rodzaju żądanie nie można potraktować jako wniesionej w terminie skargi do NSA.

²⁷ A. Wróblewski: Granice skargi a granice jej rozpoznania przez Naczelny Sąd Administracyjny, „Państwo i Prawo” 1984, nr 1, s. 74.

²⁸ Postanowienie NSA — Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 28.IV.1983 r. SA/Wr/238/83 (odrzucające skargę o wznowienie postępowania sądowego), „Gazeta Prawnicza” 1984, nr 10, s. 8.

²⁹ Z. Janowicz: op. cit., s. 287.

³⁰ M. Mincer: Zakres dopuszczalności kontroli decyzji administracyjnych przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, „Nowe Prawo” 1981, nr 5, s. 12.

nie jest jednoznaczna; wówczas przeprowadzenie rozprawy ma na celu wysłuchanie wniosków stron i ich pełnomocników co do możliwości rozpoznania meritum skargi.³¹ W postępowaniu przed NSA — analogicznie jak w postępowaniu przed sądem powszechnym — najpoważniejszym zarzutem procesowym jest zarzut niedopuszczalności drogi sądowej. Z reguły przed sądem administracyjnym z takim zarzutem występuje organ administracji państwowej, przeciwko któremu skierowana jest skarga. Jeśli NSA odrzuca skargę na rozprawie, to czyni to w formie wyroku korzystającego z powagi rzeczy osądzonej.³²

Dotychczas omawialiśmy odrzucenie przez NSA skargi dotyczącej działania organu administracyjnego, które przejawia się w wydaniu konkretnemu adresatowi niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej (aktu administracyjnego). Ponadto NSA — w przeciwieństwie do przedwojennego NTA — jest również uprawniony do rozpoznawania skarg dotyczących bezczynności organu (tzw. milczenia władzy), jeśli określona kategoria decyzji podlega kognicji sądu administracyjnego (art. 216 § 1 k.p.a.). Uprawnienie to przysługuje stronie oraz innym podmiotom występującym na prawach strony po wyczerpaniu toku wewnątrzadministracyjnego w postaci złożenia zażalenia do organu wyższej instancji (art. 37 § 1 k.p.a.). W odróżnieniu od skargi na wadliwą decyzję administracyjną, skarga na bezczynność organu może być wniesiona do NSA w każdym czasie po bezskutecznym upływie terminu do załatwienia danej sprawy. Poza tą różnicą — wszystko, co zostało tu przedstawione, jeśli chodzi o przesłanki odrzucenia przez NSA skargi dotyczącej decyzji administracyjnej, dotyczy również odrzucenia skargi na bezczynność organu.

IV

Wszystkie orzeczenia NSA (wyroki, postanowienia), w tym także dotyczące odrzucenia skargi, są prawomocne (art. 363 § 1 k.p.c.). Wynika to z prawnoustrojowych zasad działania NSA, jako jednoinstancyjnego sądu kasacyjnego. Orzeczenia te mogą być podważone jedynie w trybie pozainstancyjnym, w drodze środków prawnych o charakterze nadzwyczajnym, a mianowicie: a) rewizji nadzwyczajnej (wyroki i postanowienia — art. 417 § 1 k.p.c. w związku z art. 210 k.p.a.), b) skargi o wznowienie postępowania (tylko wyroki, art. 399 k.p.c.). Należy zauważyć, że rewizja nadzwyczajna od orzeczeń NSA jest w praktyce zjawiskiem stosunkowo rzadkim. Dotyczy ona głównie wyroków.³³

W związku z powyższym stwierdzeniem nasuwają się konkretne propozycje *de lege ferenda*. Wiadomo, że postanowienie NSA w sprawie odrzucenia skargi jest orzeczeniem kończącym definitywnie sprawę i uniemożliwiającym przez to rozpoznanie trafności zarzutów wysuniętych przez skarżącego. Ponieważ do postępowania przed NSA stosuje się *mutatis mutandis* przepisy k.p.c. o postępowaniu rewizyjnym, nie wspominając o instytucji zażalenia, przeto należałoby rozpatrzyć następującą możliwość: Nie naruszając generalnie zasady jednoinstancyjności NSA, można by dopuścić zażalenie na postanowienia NSA o odrzuceniu skargi do Izby

³¹ Z. Janowicz: op. cit., s. 298.

³² Na przykład NSA w drodze wyroku (po przeprowadzeniu rozprawy) odrzucił, jako niedopuszczalną, skargę w sprawie odmowy przyjęcia na aplikację sądową. Por. wyrok NSA w Warszawie z 10.I.1984 r. II SA 1982/83, „Gazeta Prawnicza” 1984, nr 9, s. 9.

³³ W doktrynie wysuwano nawet wątpliwość co do dopuszczalności rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA. Por. w tej kwestii M. Plekarski: Rewizja nadzwyczajna od orzeczenia sądu administracyjnego, „Państwo i Prawo” 1981, nr 3, s. 59.

Cywilnej i Administracyjnej Sądu Najwyższego w trybie art. 394 § 1 k.p.c. Wy-magałoby to jednak uzupełnienia przepisu art. 204 k.p.a. Byłoby to zgodne z celami, jakie przyświecały ustawodawcy, który powołał do życia NSA jako organ sądowy chroniący bardziej skutecznie prawa podmiotowe obywateli w postępowaniu admi-nistracyjnym.

Ponadto, o czym wspomniałem już we wstępie, wzorem NTA oraz ustawodawstw wielu współczesnych państw, w tym także socjalistycznych (Bułgaria, Jugosławia, Rumunia), należy wprowadzić do k.p.a. klauzulę generalną określającą granice kompetencji NSA w miejsce obecnej redakcji art. 196 § 2 k.p.a. Doświadczenia historyczne uczą, że klauzula generalna jest najbardziej efektywną metodą regulacji właściwości rzeczowej sądu administracyjnego.³⁴ Również Rada Ministrów może wykorzystać przysługujące jej uprawnienie zawarte w art. 3 § 5 k.p.a. i wydać rozporządzenie poddające przynajmniej niektóre kategorie decyzji administracyj-nych (obecnie wyłączone) ogólnemu reżymowi k.p.a.³⁵

Powyższe proponowane rozwiązania prawne mają na celu nie tylko zwiększe-nie dostępności drogi postępowania przed NSA, ale także sprecyzowanie norm proceduralnych, a co za tym idzie — ułatwienie obywatelom dochodzenia swoich uprawnień. W tym kontekście instytucja odrzucenia skargi (niegdyś: pozostawienia skargi bez rozpoznania) przez sąd administracyjny, obecnie dość często stosowana, mogłaby z czasem nabrać jedynie wyjątkowego charakteru.

³⁴ M. Wyrzykowski: Sądowa kontrola decyzji administracyjnych w państwie socjal-istycznym, Warszawa 1978, s. 46. Zob. też H. Izdebski: Historia administracji, Warszawa 1980, s. 43.

³⁵ K. Korzan: Sądowa kontrola decyzji administracyjnych i charakter postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, Palestra nr 11—12/1980, s. 50.

JANUSZ ŁAWRYNOWICZ

O ZMIANACH W PRAWIE UBEZPIECZEŃ MAJĄTKOWYCH I OSOBOWYCH

Artykuł omawia zasadnicze zmiany w prawie ubezpieczeniowym wprowadzone ustawą z dnia 20.IX.1984 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych (Dz. U. Nr 45, poz. 242).

Zmiany, jakie zaszły w naszym życiu gospodarczym w okresie 25 lat od wejścia w życie ustawy z dnia 2.XII.1958 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych (Dz. U. Nr 72, poz. 357 z późn. zm.) oraz wdrażana od kilku lat reforma gospodar-cza zdezaktualizowały szereg rozwiązań przyjętych przez wspomnianą ustawę, co spowodowało konieczność zastąpienia ich nowymi uregulowaniami z zakresu proble-matyki ubezpieczeniowej. Rozpoczęte przed kilkoma laty prace nad nowymi za-łożeniami prawa ubezpieczeniowego zakończyły się uchwaleniem przez Sejm w dniu 20.IX.1984 r. nowej ustawy o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych (Dz. U. Nr 45, poz. 242), która weszła w życie z dniem 1.I.1985 r.